Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16**

19. Wahlperiode 24.10.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Petra Pau, Dr. Dietmar Bartsch, Dr. André Hahn, Doris Achelwilm, Lorenz Gösta Beutin, Matthias W. Birkwald, Dr. Diether Dehm, Anke Domscheit-Berg, Brigitte Freihold, Sylvia Gabelmann, Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Katja Kipping, Jutta Krellmann, Caren Lay, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Cornelia Möhring, Niema Movassat, Norbert Müller (Potsdam), Dr. Alexander S. Neu, Victor Perli, Martina Renner, Bernd Riexinger, Eva Scheiber, Dr. Petra Sitte, Friedrich Straetmanns, Kersten Steinke, Harald Weinberg und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz

A. Problem

Dem Grundgesetz wohnt der Gedanke inne, dass der Souverän die Bevölkerung ist. Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes bestimmt „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Trotzdem beschränkt sich die Ausübung der Staatsgewalt auf das Wahlrecht. Die Bevölkerung als Souverän ist von den ihre Lebenswirklichkeit betreffenden Entscheidungsprozessen weitgehend entfremdet. Wahlen allein bieten aber keine ausreichende Möglichkeit nachhaltig und vor allem stetig die Politik mitzubestimmen. Die Arbeit und Funktionsweise der Organe der repräsentativen Demokratie auf Bundesebene können weite Teile der Bevölkerung weder nachvollziehen noch wirksam beeinflussen. Die Einflussmöglichkeiten beschränken sich auf zeitaufwändige und anhaltende Beteiligung in Parteien, Bürgerinitiativen, im Austausch mit einzelnen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern oder in der Einreichung von Petitionen.

Die Demokratie ist aber kein »fertiger« Zustand; Demokratie muss Tag für Tag von Bürgerinnen und Bürgern gelebt werden, sie muss aber auch gelebt werden können: auf allen Ebenen und in allen Bereichen, auf der kommunalen, nationalen, europäischen und internationalen Ebene. Es ist und bleibt Aufgabe von Politik, Betroffenen den Weg zu einer stärkeren Beteiligung zu eröffnen. Die Bürgerinnen und Bürger treten mittels direkter Einflussnahme auf politische Entscheidungen aus der sogenannten Zuschauerrolle heraus. Sie direkt an den sie betreffenden Entscheidungen mitwirken zu lassen stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement und stützt Entscheidungen auf einen breiteren gesellschaftlichen Konsens. Das belebt die Demokratie und wirkt der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegen. Die Erfahrungen mit Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden in den Bundesländern zeigen, dass ein großes Interesse an direkter Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse besteht. Breite gesellschaftliche Debatten, Politisierung und Austausch sind die Folge.

Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie ist daher durch direkt demokratische Elemente zu ergänzen. Damit aber der Bevölkerung in ihrer Vielfalt Einflussnahme ermöglicht wird, ist der Kreis der Wahlberechtigten auf alle Menschen die in Deutschland leben, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, zu erweitern sowie auf Jugendliche.

Die plebiszitäre Gesetzgebung muss die Grundrechte und Grundprinzipien des Grundgesetzes sowie das Europa- und Völkerrecht genauso achten wie die parlamentarische und unterliegt der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird um direkt demokratische Entscheidungen durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid ergänzt. Um sicherzustellen, dass alle von den Entscheidungen betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner mit abstimmen können, wird der Kreis der Wahlberechtigten auf alle Menschen, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben und unabhängig von der deutschen Staatsbürgerschaft seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben, erweitert. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfungsmöglichkeit ist Teil des Verfahrens.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustandes, der die Bevölkerung von direkt demokratischer Mitbestimmung auf Bundesebene ausschließt.

D. Kosten

Eine Prognose der genauen Kosten kann nicht aufgestellt werden. Welche Ausgaben auf die öffentlichen Haushalte zukommen, hängt im Wesentlichen davon ab, in welchem Umfang die Bürgerinnen und Bürger von den Instrumenten der direkten Demokratie Gebrauch machen werden.

E. Transparenz

In die Erstellung dieses Gesetzesvorschlags haben Anregungen von "Mehr Demokratie e.V.“ Eingang gefunden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen;
Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 23 wird nach Absatz 1a folgender Absatz 1b eingefügt:

„(1b) Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu Neufassung oder Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, bedarf der Annahme durch eine Volksabstimmung. Das Ergebnis der Volksabstimmung ist verbindlich. Die Annahme erfolgt mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten muss sich an der Abstimmung beteiligt haben. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

2. Artikel 38 Absatz 2 Halbsatz 1 wird wie folgt gefasst:

„Wahlberechtigt sind deutsche Staatsangehörige, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, sowie Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, wenn sie das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten;“

3. Artikel 76 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch den Bundesrat oder durch Volksinitiative eingebracht.“

4. Artikel 77 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

      „(1) Die Bundesgesetze werden vom Bundestag oder durch Volksentscheid beschlossen und sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten.“

   b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „Gesetzesbeschlusses“ die Wörter „des Bundestags“ eingefügt.

5. Artikel 79 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates oder der Annahme durch Volksentscheid nach Artikel 82c Absatz 5.“

6. Nach Artikel 82 wird folgender Abschnitt VIIa. eingefügt:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„VIIa. Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

Artikel 82a (Volksinitiative)

(1) Durch Volksinitiative können 100.000 Wahlberechtigte mit Gründen versehene Gesetzesvorlagen und andere bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung in den Bundestag einbringen. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung im Bundestag.

(2) Volksinitiativen, durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, sowie zum Haushaltsgesetz sind unzulässig. Volksinitiativen zur Änderung des Grundgesetzes dürfen kein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten.

Artikel 82b (Volksbegehren)

(1) Frühestens zwei Monate nach der Ablehnung der Volksinitiative durch den Bundestag haben deren Vertrauensleute das Recht, ein Volksbegehren einzuleiten.

(2) Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens eine Million Wahlberechtigte innerhalb von neun Monaten dem Volksbegehren zugestimmt haben. Ein Volksbegehren, das eine Änderung des Grundgesetzes anstrebt, bedarf der Zustimmung von zwei Millionen Wahlberechtigten.

(3) Hält die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das zustande gekommene Volksbegehren für mit diesem Grundgesetz nicht vereinbar, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet binnen sechs Monaten über den Antrag.

Artikel 82c (Volksentscheid)

(1) Entspricht der Bundestag nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten dem Volksbegehren, so findet frühestens vier Monate, spätestens zwölf Monate nach dem Abschluss eines erfolgreichen Volksbegehrens ein Volksentscheid statt, soweit die Entscheidung der Vereinbarkeit des Volksbegehrens mit dem Grundgesetz nicht beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist.

(2) Hat in einem Verfahren nach Artikel 82b Absatz 3 das Bundesverfassungsgericht das Volksbegehren für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt, findet frühestens vier Monate, spätestens zwölf Monate nach der Verkündung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ein Volksentscheid statt.

(3) Der Bundestag kann eine eigene Gesetzesvorlage zum selben Gegenstand zur Abstimmung stellen.

(4) Eine Gesetzesvorlage oder ein anderer bestimmter Gegenstand der politischen Willensbildung sind durch Volksentscheid zustande gekommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat und mindestens 15 vom Hundert der Wahlberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben. Es zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Bei Stimmengleichheit ist der Entwurf abgelehnt. Bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, gilt das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe seiner Bundesratsstimmen.

(5) Ein das Grundgesetz änderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten muss sich an der Abstimmung beteiligt haben.

Artikel 82d (Information der Wahlberechtigten)

Das Nähere, insbesondere die Information der Wahlberechtigten über Inhalt und Gründe der Gegenstände der Abstimmung, die Form der freien Unterschriftssammlung, das Abstimmungsverfahren und die Kostenerstattung, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Artikel 2

***Inkr*afttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 23. Oktober 2017

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Seit dem Jahr 1990 hat sich das Verfassungsleben intensiviert. Insbesondere auf Länderebene wurden die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sich an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen verbessert. Dies führte zu einer umfassenden Rechtsprechung über Voraussetzungen und Grenzen einer unmittelbaren Beteiligung an den politischen Entscheidungen. Alle Bundesländer haben bereits Möglichkeiten der unmittelbaren Entscheidung der Wahlberechtigten eingeführt. Das hat auch auf die Bundesebene ausgestrahlt.

Bereits in der 14. Wahlperiode wurde anhand von zwei Gesetzesvorschlägen die Einführung der Möglichkeiten direkter Demokratie debattiert (Bundestagsdrucksachen 14/1129 und 14/8503). Am 5. Juni 2002 empfahl der Innenausschuss des Deutschen Bundestages die Aufnahme von Elementen direkter Demokratie in das Grundgesetz (GG). Es scheiterte aber an der für Grundgesetzänderungen notwendigen Zweidrittelmehrheit. In der 15. Wahlperiode wurde angeregt der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, über die europäische Verfassung mittels Volksentscheid abzustimmen (Bundestagsdrucksachen 15/1112 und 15/2998). In der 16. Wahlperiode lagen dem Deutschen Bundestag drei Gesetzentwürfe der damaligen Oppositionsfraktionen vor (Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 16/1411, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 16/680, Gesetzentwurf der Fraktion FDP auf Bundestagsdrucksache 16/474). In der 17. und 18. Wahlperiode wurden erneute Versuche durch die Fraktion DIE LINKE. unternommen (Bundestagsdrucksachen 17/1199, 18/825). Auch auf europäischer Ebene gibt es positive Entwicklungen in diese Richtung, seit 2012 ist die Europäische Bürgerinitiative ein Mitmachangebot an alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.

Das Thema beschäftigt zunehmend die gesellschaftliche Debatte in Deutschland. Schon 2011 ermittelte die Bertelsmann Stiftung durch eine repräsentative Befragung, dass sich 78 Prozent der Bundesbürgerinnen und Bürger direkte Verfahren wie Volksentscheide oder Bürgerbegehren wünschen. Diese Zahlen bestätigen auch aktuellere Umfragen. Beispielsweise ermittelte infratest dimap im Auftrag von „Hart aber Fair“, dass sich 71 Prozent der Wahlberechtigten 2016 für Volksentscheide auf Bundesebene aussprachen.

Im Interesse der Weiterentwicklung der in Artikel 20 Absatz 2 GG verankerten Souveränität der Bevölkerung, von der alle Staatsgewalt ausgeht, ist es an der Zeit, die repräsentative Demokratie durch direktdemokratische Elemente zu ergänzen und zu verstärken. Die Bevölkerung direkt an den sie betreffenden Entscheidungen mitwirken zu lassen, stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement, stützt Entscheidungen auf einen breiteren gesellschaftlichen Konsens und aktiviert sie. Es ist Aufgabe von Politik, Betroffenen den Weg zu einer stärkeren Beteiligung zu eröffnen und möglichst alle Menschen in Entscheidungen einzubinden. Daher sieht dieser Vorschlag auch eine Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten auf Menschen mit Migrationshintergrund, die keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, aber bereits seit fünf Jahren in Deutschland leben, vor. Auch Jugendliche, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, sollen mit abstimmen dürfen. Eine frühzeitige demokratische Aktivierung ist geboten.

Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich wieder stärker mit der Politik, wenn sie etwas bewegen können. Sie übernehmen mehr Verantwortung, wenn sie selbst direkt abstimmen können. Die Akzeptanz für getroffene Entscheidungen und für die parlamentarische Demokratie insgesamt wird so gesteigert. Indem die Bürgerinnen und Bürger aus der sogenannten Zuschauerrolle heraustreten werden sie stärker als bisher zu Subjekten demokratischer Willensbildung.

Vor direkt demokratischen Abstimmungen kommt es zu einer breiten, oft zugespitzten, aber doch auch aufklärend wirkenden Diskussion. Dadurch, dass mehr Menschen die Möglichkeit bekommen, ihre Ideen vorzustellen, steigen die Chancen, Probleme zu lösen. Ideen treten zueinander in den politischen Wettbewerb und können sich gegenseitig befruchten. Die Bürgerinnen und Bürger übernehmen so mehr Verantwortung. Das wirkt Politiker- und Politikverdrossenheit entgegen und nimmt dem in Teilen der Bevölkerung herrschendem Gefühl, dass „die da oben doch machen, was sie wollen“ den Wind aus den Segeln. Dem Eindruck der Nichtbeachtung der Bürgerinnen und Bürger wird durch stärkere Einbindung in Entscheidungsprozesse entgegen gewirkt und demokratische Teilhabe gestärkt.

Verbleibt die Verantwortung bei Einwohnerinnen und Einwohnern, so verhalten sie sich auch in der Regel verantwortungsbewusst. Die häufig in der öffentlichen Diskussion dargestellten Beispiele für weithin kritisierte Volksentscheide aus der Schweiz stellen diese Beurteilung nicht in Frage. Vielmehr zeigen sie, dass Verantwor-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

tung und Vernunft stetigen Lernprozessen folgen. Genau wie die repräsentative Demokratie, unterliegt die Meinungsbildung in der Volksgesetzgebung einer dynamischen Entwicklung. Dieser entziehen sich weder Abgeordnete noch andere zur Abstimmung befugte Bevölkerungsteile. Die Auseinandersetzung mit provokanten bis hin zu rassistischen Denkmustern und politischen Vorhaben stärkt die Fähigkeit der Bevölkerung zur gesellschaftlichen Verantwortung. Menschenunwürdige Auffassungen können in einem Widerstreit besser bekämpft werden, als wenn man sie schlicht ignoriert.

Die Gesetzgebung durch die Bevölkerung muss sich, genau wie die parlamentarische Gesetzgebung an das Grundgesetz halten, die Grundrechte und Verfassungsgrundsätze sowie das Europa- und Völkerrecht achten. Durch eine vorgezogene Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht wird der Gefahr verfassungswidriger Volksentscheide vorgebeugt.

Es ist zudem Aufgabe der weiteren Gesetzgebung Risiken, die sich durch den Einsatz von Lobbygruppen ergeben können, von denen auch das Parlament nicht frei ist, einzuhegen. Eine Auseinandersetzung der Ideen auf Augenhöhe durch Transparenz und finanzielle Unterstützung muss durch sie sichergestellt werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1 (Artikel 23 Absatz 1b)

Die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und deren Änderungen wirken auf die Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland ein. Gleiches gilt für völkerrechtliche Verträge, „wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“ (BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. Juni 2012), also in ihrer Wirkung EU-Verträgen gleichkommen. Sie können den Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger und Verfassungsgrundsätze berühren. Es handelt sich um weitreichende Entscheidungen, in die auch die Bevölkerung in Deutschland einbezogen werden soll. In einem neuen Absatz 1b in Artikel 23 des Grundgesetzes ist daher vorgesehen, dass alle Neufassungen und Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und alle gleichgearteten völkerrechtlichen Regelungen der Bevölkerung zur Entscheidung vorzulegen sind. Diese Abstimmung ist kein Ersatz für die erforderliche parlamentarische Entscheidung durch ein Zustimmungsgesetz, sondern ein zusätzliches Votum der abstimmungsberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner. Der Volksentscheid soll jedoch nicht nur konsultative, sondern rechtlich verbindliche Wirkung für den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und den Bundespräsidenten haben. Dabei gilt ein Mindestbeteiligungsquorum von einem Viertel der Wahlberechtigten. Das Beteiligungsquorum von einem Viertel (entsprechend dem von verfassungsändernden Volksentscheiden) erscheint wegen der sonst drohenden Entscheidung einer kleinen Minderheit und angesichts der Tragweite der zu entscheidenden Materie sinnvoll. Die Erfahrungen auf Länderebene zeigen, dass es sich hier um ein regelmäßig erreichtes Quorum handelt.

Zu Nummer 2 (Artikel 38 Absatz 2)

Durch die Änderung des Artikels 38 Absatz 2 GG wird das Mindestwahlalter auf 16 Jahre abgesenkt und das aktive Wahlrecht auf Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ausgeweitet, die seit mindestens fünf Jahren und damit nicht nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland leben.

Damit wird gleich in zweifacher Hinsicht dem verfassungspolitischen Anspruch des Wahlrechtsgrundsatzes der Allgemeinheit der Wahlen Rechnung getragen. Die Forderung nach allgemeinen Wahlen aus Artikel 38 Absatz 1 GG hat „von Hause aus einen dynamischen Charakter“ (Meyer, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 46, Rn. 2). Sie gebietet zwar nicht die Einbeziehung von Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, schließt sie umgekehrt aber auch nicht aus. Nichts anderes kann für Artikel 20 Absatz 2 GG gelten. Durch ihn wird die Bundesrepublik Deutschland zwar auf den Grundsatz der „Volkssouveränität“ festgelegt, nicht jedoch entschieden, wer zum „Volk“ gehört. Sofern das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 83, 37 ff.) zur gegenteiligen Auffassung gelangt, handelt es sich um „eine kühne Behauptung“ (Meyer, ebd., Rn. 7), gegen die bereits dessen Wortlaut streitet. Denn dort ist dem Begriff „Volk“ gerade nicht das Adjektiv „deutsch“ bei-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gefügt worden. Folgt aus Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG damit gerade keine Festlegung des Kreises der Wahlberechtigten auf deutsche Staatsangehörige, steht auch die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG einer Einbeziehung in den Kreis der auf Bundesebene Wahlberechtigten durch Änderung des Artikels 38 Absatz 2 GG nicht entgegen. Ebenso wenig liefert Artikel 116 GG Anhaltspunkte, dass als Wahlberechtigte unter dem Grundgesetz nur deutsche Staatsangehörige in Betracht kommen. Entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 83, 37, 51) regelt er nicht, wer unter dem Grundgesetz wahlberechtigt sein kann, sondern ausschließlich, wer Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist. Damit lässt er keine Rückschlüsse darauf zu, welcher Personenkreis unter dem Grundgesetz wahlberechtigt sein kann. Lex specialis für die Festlegungen des Grundgesetzes gegenüber dem Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG ist vielmehr Artikel 38 Absatz 2 GG. Indem er es dem Bundesgesetzgeber überlässt, das Nähere zu bestimmen, weist er die Einbeziehung von Personen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, der Verfassungspolitik zu. „Der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken [entspricht es aber,] eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer politischen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“ (so BVerfGE 83, 37, 52, wo die Realisierbarkeit dieses Anspruchs indes sogleich wieder unter Hinweis auf den vermeintlich entgegenstehenden Volksbegriff des Artikels 20 Absatz 2 Satz 2 verworfen wird).

Vom Wahlrecht als das „politische Grundrecht“ überhaupt, als eine der grundlegenden Beteiligungsmöglichkeiten von Einwohnerinnen und Einwohner an der Demokratie, sollten in Deutschland lebende Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, soweit sie seit mindestens fünf Jahren -und damit nicht nur vorübergehend- in Deutschland leben nicht länger ausgeschlossen werden. Gleiches gilt für Jugendliche, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben.

Zu Nummer 3 (Artikel 76 Absatz 1)

Artikel 76 Absatz 1 wird geändert, da der Kreis der Berechtigten zur Einbringung von Gesetzesvorlagen mit Einführung der Volksgesetzgebung erweitert wird.

Zu Nummer 4 (Artikel 77)

Die Regelung im neuen Absatz 1 des Artikels 77 dient der Einflussnahme des Bundesrates und damit der Beteiligung der Bundesländer. Eine Änderung von Absatz 2 Satz 1 ist erforderlich, um klarzustellen, dass von den dortigen Regelungen (Einberufung eines Vermittlungsausschusses) nur die vom Deutschen Bundestag erlassenen Bundesgesetze erfasst sind, da künftig auch durch Volksgesetzgebung Gesetze erlassen werden können.

Zu Nummer 5 (Artikel 79 Absatz 2)

Mit der Neuregelung in Artikel 79 Absatz 2 wird klargestellt, dass eine Grundgesetzänderung auch durch Volksentscheid möglich ist. Hinsichtlich der Zustimmungserfordernisse wird auf die Regelungen in Artikel 82c Absatz 4 verwiesen.

Zu Nummer 6 (Artikel 82a bis 82d)

Die Regelungen zur Volksgesetzgebung werden in einem neuen Unterabschnitt angeordnet, um klarzustellen, dass Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid nicht nur Anhängsel im Gesetzgebungsverfahren von Bundestag und Bundesrat sind, sondern hier eine direkte Einflussnahme durch die Bevölkerung als Souverän erfolgt.

Zu Artikel 82a

Artikel 82a regelt die erste Stufe der Volksgesetzgebung, die Volksinitiative.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Absatz 1

In Absatz 1 werden der Kreis der Berechtigten (die Wahlberechtigten), die Gegenstände (Gesetzesvorlagen und andere bestimmte Gegenstände politischer Willensbildung) und der Charakter der Volksinitiative als Befassungsauftrag an den Deutschen Bundestag bestimmt. Die Zahl von 100.000 Wahlberechtigten verhindert Bagatellinitiativen und stellt auf der anderen Seite keine zu großen Hürden für das zivilgesellschaftliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern auf. Das Quorum von 100.000 Wahlberechtigten entspricht in etwa der Anzahl der Stimmen, die für ein Bundestagsmandat erforderlich sind. Den Vertrauensleuten der Volksinitiative wird ein Anspruch auf Anhörung im Deutschen Bundestag und seinen Ausschüssen übertragen. Durch den Verzicht auf eine Frist zur Sammlung von Unterschriften werden Konflikte mit dem Grundsatz der Diskontinuität ausgeschlossen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 normiert die Ausschlusstatbestände der Volksinitiative. Gegenstand einer Volksinitiative können demnach nicht die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze sein, ebenso wenig wie das Haushaltsgesetz. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass finanzwirksame Volksinitiativen ausdrücklich zulässig sind. Gleichfalls ausgeschlossen sind Volksinitiativen zur Änderung des Grundgesetzes, die ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten.

Zu Artikel 82b

Artikel 82b regelt das Volksbegehren, die zweite Stufe der Volksgesetzgebung.

Zu Absatz 1

Durch Absatz 1 wird klargestellt, dass ohne weitere Verfahrensschritte wie Beantragung etc. die Vertrauensleute der Volksinitiative frühestens zwei Monate nach der Ablehnung durch den Deutschen Bundestag ein Volksbegehren einleiten können.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 sind für ein erfolgreiches Volksbegehren die Unterschriften von mindestens einer Million Wahlberechtigten innerhalb einer Frist von sechs Monaten erforderlich. Dies entspricht bei einer Anzahl von 61 Millionen Wahlberechtigten (entspricht abgerundet dem derzeitigen Kreis der Wahlberechtigten) in etwa 1,7 Prozent und stellt einen Prozentsatz dar, welcher in vielen Staaten üblich ist (Schweiz, Italien, Einzelstaaten der USA). Angesichts der Bedeutung des Grundgesetzes erscheint es angemessen, die Zahl der notwendigen Unterschriften für ein Volksbegehren zur Änderung der Verfassung auf zwei Millionen Wahlberechtigte anzuheben. Dies würde einem Prozentsatz von 3,3 Prozent entsprechen, soweit man eine Anzahl von 61 Millionen Stimmberechtigten zu Grunde legt. Es werden absolute Zahlen für die Quoren verwendet, da diese trotz Veränderungen in der Anzahl der Wahlberechtigten und dadurch einer Veränderung des Prozentsatzes den unabweisbaren Vorteil haben, dass sie für die Initiatoren eines Volksbegehrens leicht zu ermitteln sind.

Zu Absatz 3

Der Absatz 3 regelt den Rechtsweg, soweit die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das zustande gekommene Volksbegehren für mit diesem Grundgesetz nicht vereinbar hält. Damit wird inzident auch eine EU- und völkerrechtliche Überprüfungsmöglichkeit geschaffen. Dieses Instrument dient dem Ausschluss von verfassungswidrigen Volksentscheiden und soll die Einhaltung der Menschen- und Grundrechte sowie Verfassungsprinzipien sicherstellen. So wird gewährleistet, dass die minderheitsschützenden Bestimmungen des Grundgesetzes zum Tragen kommen. Wenn die Antragsberechtigten es verlangen, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen, welches binnen sechs Monaten über den Antrag zu entscheiden hat. Der Absatz 3 stellt bewusst auf ein zustande gekommenes Volksbegehren ab. Dies soll verhindern, dass das Bundesverfassungsgericht bereits in einem sehr frühen Stadium des direktdemokratischen Prozesses zum Richter über die Zulässigkeit einer Initiative wird. Andererseits wird durch diese Regelung aber auch ausgeschlossen, dass zunächst ein Volksentscheid abgehalten und erst dann über die Zulässigkeit seines

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenstandes durch das Bundesverfassungsgericht entschieden wird. Die Entscheidungsfrist ist nötig, um den Prozess der direktdemokratischen Entscheidungsfindung nicht übermäßig aufzuhalten.

Zu Artikel 82c

Artikel 82c behandelt die dritte Stufe der Volksgesetzgebung, den Volksentscheid.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift stellt zunächst klar, dass dem Deutschen Bundestag auch nach einem erfolgreichen Volksbegehren die Möglichkeit offen steht, dem Inhalt des Volksbegehrens zu entsprechen. Soweit der Deutsche Bundestag von diesem Recht nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten Gebrauch macht, muss innerhalb einer Zeitspanne von vier bis zwölf Monaten nach Abschluss des Volksbegehrens der Volksentscheid stattfinden. Dies ist im Interesse eines zügigen Abschlusses des Verfahrens der Volksgesetzgebung erforderlich.

Ausdrücklich klargestellt wird darüber hinaus, dass die Fristen nur gelten, soweit die Entscheidung der Vereinbarkeit des Volksbegehrens mit dem Grundgesetz nicht beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist.

Zu Absatz 2

Absatz 2 stellt klar, dass soweit das Bundesverfassungsgericht nach Artikel 82b Absatz 3 eine Entscheidung zur Zulässigkeit des zustande gekommenen Volksbegehrens getroffen hat, frühestens vier Monate, spätestens zwölf Monate nach der Verkündung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ein Volksentscheid stattfindet.

Zu Absatz 3

Absatz 3 eröffnet dem Deutschen Bundestages die Möglichkeit, einen Konkurrenzentwurf zum Entwurf des erfolgreichen Volksbegehrens zu beschließen und zur Abstimmung zu stellen. So wird eine Kompromissfindung zusätzlich ermöglicht. Ideen und Kompetenzen der Bevölkerung und auch solche des Bundestags können für die Volksgesetzgebung fruchtbar gemacht werden. Eine breite Diskussion und die Kompromissfindung werden gefördert.

Zu Absatz 4

Absatz 4 benennt die Kriterien für die Annahme eines Gesetzentwurfs bzw. eines Beschlussentwurfs im Rahmen des Volksentscheids. Das Abstimmungsverfahren entspricht den gewöhnlichen Abstimmungsregeln. Die Einflussnahme des Bundesrates wird durch die separate Zählung der Stimmen in einem Bundesland berücksichtigt.

Vorbild für das gewählte Verfahren ist das Modell der schweizerischen „Volks- und Städemehr“ (Artikel 142 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Bei Gesetzen, die im parlamentarischen Verfahren der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, werden die Stimmen doppelt gezählt. Das Ergebnis in einem Land gilt als die Abgabe seiner Bundesratsstimmen. Demnach muss bei zustimmungspflichtigen Gesetzen die Mehrheit der Abstimmenden in so vielen Ländern dem Gesetzentwurf zustimmen, dass deren Stimmen einer Mehrheit im Bundesrat entsprechen. Bei Verfassungsänderungen ist die Mehrheit in so vielen Ländern erforderlich, dass deren Stimmen einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat entsprechen. Ein einfaches Gesetz durch Volksentscheid kommt zustande, wenn sich fünfzehn Prozent der Wahlberechtigten dafür aussprechen. Dieses Mindestbeteiligungsquorum soll der Gefahr der Durchsetzung von Partikularinteressen entgegenwirken. Andererseits stehen hohe Hürden konträr zu dem Ziel der Aktivierung, Einbindung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Ein regelmäßiges Scheitern an hohen Hürden würde Frustration auslösen und den Partizipationseffekt untergraben. Das gewählte Quorum schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen beiden Gesichtspunkten. In Bezug auf die Erfahrungen in den Bundesländern wird die Hürde auch regelmäßig überwunden und liegt im unteren Bereich der vorhandenen Regelungen. In den meisten Bundesländern liegt das Quorum bei 25 Prozent also wesentlich höher als in diesem Gesetzesentwurf vorgeschlagen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Absatz 5

Für einen Volksentscheid, der eine Grundgesetzänderung zum Gegenstand hat, wird aufgrund der Tragweite und Wesentlichkeit einer solchen Entscheidung ein höheres Quorum von einem Viertel der Wahlberechtigten vorgeschrieben. Aber auch dieses wird, wie die Erfahrungen aus den Bundesländern zeigen, häufig erreicht. Außerdem bedarf ein solches Gesetz entsprechend den Regelungen bei einem Parlamentsgesetz der Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden. Das entspricht der erschwerten Abänderbarkeit im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung, das dem Zweck eines möglichst breiten gesellschaftlichen Konsenses dient.

Zu Artikel 82d

Artikel 82d verweist darauf, dass zur näheren Ausgestaltung des Verfahrens nach den Artikeln 82a bis 82c ein Ausführungsgesetz erforderlich ist. In diesem Ausführungsgesetz müssen zwingend Regelungen zur Unterrichtung der Bürgerinnen und Bürger, zur Sicherung des freien Unterschriftensammelns, zum Ablauf des Verfahrens der Abstimmung und zur Kostenerstattung enthalten sein. Eine sozialen Selektion bei Partizipationsprozessen, die auch verstärkt bei Bundestagswahlen zu beobachten ist, muss verhindert werden. Sozial Schwachen muss die Beteiligung an der Volksgesetzgebung ermöglicht werden. Chancengleichheit ist geboten. Das Gesetz muss daher Vorkehrungen vorsehen, die den Risiken entgegen wirken, die sich durch den Einsatz von Lobbygruppen, insbesondere finanzstarken, ergeben können. Erforderlich ist eine Auseinandersetzung der Ideen auf Augenhöhe, die durch Transparenz und finanzielle Unterstützung sicherzustellen ist. Dazu gehören u.a. eine Offenlegungspflicht im Hinblick auf die Höhe und die Herkunft eingenommener Gelder, eine Spendenbegrenzung, das Verbot kommerzieller Unterschriftensammlerinnen und -sammler sowie eine öffentliche Abstimmungskampfkostenerstattung. Zu schaffen ist außerdem eine öffentliche Beratungsinstanz.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.